

1. はじめに

1-1 立地適正化計画とは

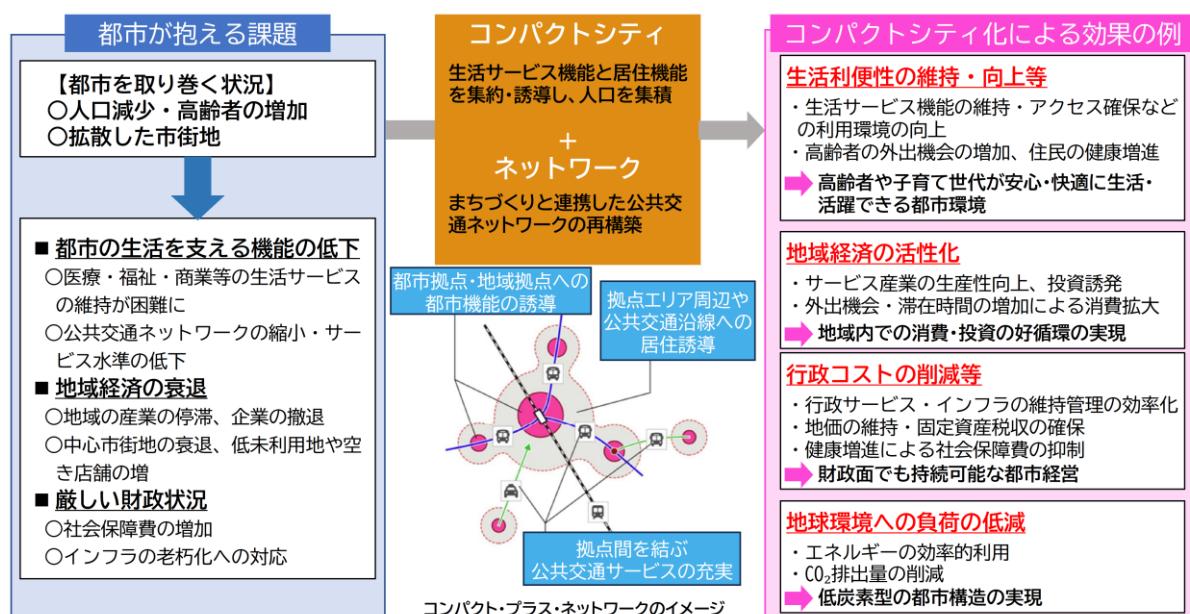
(1) コンパクト・プラス・ネットワークへの転換

我が国における今後のまちづくりは、人口減少と高齢化を背景として、高齢者や子育て世代にとって、安心できる健康で快適な生活環境を実現することや財政面及び経済面において持続可能な都市経営を可能とすることが求められています。

今後、急速な人口減少が見込まれる中、拡散した市街地のまま、居住者が減少すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉、商業、子育て支援等の生活サービス(都市機能)について、今後サービスの提供が困難になると考えられます。

そのため、医療・福祉施設、商業施設、住居がまとまって立地し、その周辺や公共交通沿線に居住を誘導し、生活サービスへのアクセスを確保しながら一定のエリアにおいて人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティの持続性を高めていく必要があります。

このような背景から生活サービス機能や居住誘導と公共交通ネットワークの形成について連携して取り組む「コンパクト・プラス・ネットワーク」という考え方方が生まれました。



出典)立地適正化計画の手引【基本編】(国土交通省 R7.4 改訂)

図 1-1 コンパクト・プラス・ネットワークのイメージ

図 1-2 コンパクト・プラス・ネットワークをめぐる誤解と正しい認識

誤解	正しい認識
<p>✗ 縮退均衡 人口が減少する地方部の縮退均衡を目指す政策であり、地方経済がより衰退するのではないか。</p>	<p>○ 「密度の経済」の発揮 生活利便性の維持・向上を図りつつ、サービス産業の生産性向上等を通じて地域経済の活性化を目指す。</p>
<p>✗ 一極集中 都市郊外部や農村部を切り捨て、都市の中心拠点（中心市街地やターミナル駅周辺等）の1箇所に全てを集約させる政策なのではないか。</p>	<p>○ 多極型の都市構造 中心拠点だけではなく、旧町村の役場周辺等の生活拠点も含めた多極ネットワーク型の都市構造を目指す。</p>
<p>✗ 全ての人口の集約 全ての居住者（住宅）を一定のエリアに集約させる政策なのではないか。</p>	<p>○ 全ての人口の集約を図るものではない 誘導により一定エリアで人口密度の維持を目指すが、都市郊外部や農村部についても、それぞれの地域特性に応じた居住環境を確保する。 例えば農業従事者が農村部に居住することは合理的（集約で一定エリアの人口密度を維持）。</p>
<p>✗ 強制的な集約 都市郊外部や農村部での居住を規制し、居住者（住宅）を強制的に移転させようとしているのではないか。</p>	<p>○ 誘導による政策 インセンティブを講じ、時間をかけながら居住や都市機能の誘導を進める。</p>
<p>✗ 地域格差を生む 都市機能誘導区域外・居住誘導区域外は放置され、都市機能誘導区域・居住誘導区域の内外で地価水準が大きく分かれ、格差が生じるのではないか。</p>	<p>○ 急激な変動は生じない 誘導策による中長期的な取組であり、急激な変動は見込まれない。まちなかの地価の維持・上昇に加え、都市全体の地価水準の底上げ等の波及効果が期待される。</p>

出典)立地適正化計画の手引【基本編】(国土交通省 R7.4 改訂

(2) 立地適正化計画

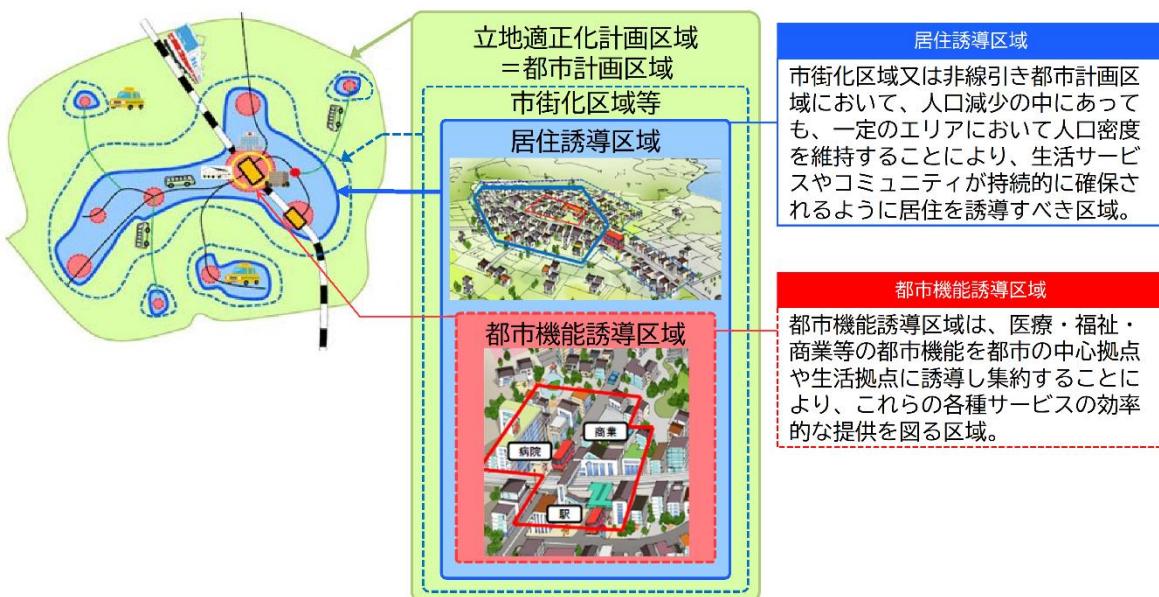
1) 概要

前項に記載した考えのもと、行政、住民、民間事業者が一体となって取り組むため、平成 26 年 8 月に都市再生特別措置法が改正され、「立地適正化計画」制度が創設されました。

立地適正化計画は、将来にわたる持続可能な都市経営を目標に、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方で居住と居住に関わる医療、福祉、商業等の生活利便施設がまとまって立地するよう、長い時間をかけながら緩やかな誘導を図り、公共交通と連携したコンパクトなまちづくりを推進するものです。

具体的には、「計画区域」及び「基本的な方針」に加えて、一定のエリアにおいて、人口密度を維持することにより、生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう居住を誘導すべき区域である「居住誘導区域」と各種サービスの効率的な提供が図られるよう医療・福祉・商業等の都市機能を都市の中心拠点や生活拠点に誘導する「都市機能誘導区域」を定めます。また、都市機能誘導区域には、快適な生活サービス提供のため、当該地区に誘導若しくは維持が必要な「誘導施設」を定めます。

さらに、都市再生特別措置法が令和 2 年 6 月に改正され、気候変動の影響により頻発・激甚化が懸念される自然災害への対応として、災害リスクを踏まえた防災まちづくりの目標を設定し、災害に強いまちづくりと併せて都市のコンパクト化を進める「防災指針」を作成し、居住及び都市機能の誘導に必要な「施策」や「事業及び目標値等」を定め、具体的に取り組みを推進していくものです。



出典)都市計画運用指針における立地適正化計画に係る概要(国土交通省 H28.9)及び
出典)立地適正化計画の手引き【Q&A 編】(国土交通省 R6.4)より作成

図 1-3 立地適正化計画のイメージ

2) 立地適正化計画に定める事項

立地適正化計画では、主に以下の事項を定めます。

- | | |
|--------------------------------------|---------------------|
| ・立地適正化計画の区域 | ・立地適正化に関する基本的な方針 |
| ・都市機能誘導区域(区域、市が講ずる施策) | ・居住誘導区域(区域、市が講ずる施策) |
| ・誘導施設(都市機能誘導区域ごとの誘導施設の設定、誘導施設の整備事業等) | ・防災/減災に関する事項 |
| ・公共交通に関する事項 | |

1-2.府中市立地適正化計画改定の背景と目的

(1) 策定の背景

府中市では、平成 14 年の都市計画審議会答申以降、いち早くコンパクトなまちづくりに取り組んできました。

一般的に「コンパクトなまちづくり」とは、「生活サービス機能と居住を集約・誘導し、人口を集積」させることで居住地の物理的な縮小を促し、生活サービス水準が保たれた人口密度の高い市街地を形成していくこととされています。

しかし、本市は山と川に囲まれた地理的特性から、もともとコンパクトな規模の都市構造を有しています。そのため、本市が目指すコンパクトなまちづくりとは居住地を縮小することではなく、市街地の中でもメリハリある整備を進めながらまちの質的な成長を目指すことと考え、取り組んできました。

取り組みを進めていく中で、平成 26 年の「立地適正化計画」制度の創設や社会経済情勢の変化、今後の人口減少時代を見据え、市民が安心して暮らし続けられるよう、コンパクトなまちづくりを一層推進していくことから、その取組の一環として、平成 29 年 3 月に「立地適正化計画」を策定しました。

(2) 改定の背景

府中市立地適正化計画(H29.3)では、平成 26 年に策定した「都市計画マスターplan」に掲げる「中心市街地と集落市街地がつながり、主要都市とも結びつくネットワーク型のコンパクトシティ」の実現を目指し、立地適正化計画において 4 つの都市づくり目標を定め、その後は、都市機能の誘導、公共施設の改修、賑わい拠点や道路整備、補助事業の活用など、さまざまな施策に取り組んできました。

そして、平成 29 年の府中市立地適正化計画の策定後の検証結果をみると、平成 27 年から令和 2 年にかけて府中市全体では人口減少が進む中、居住誘導区域内の人口は増加傾向にあり、今後も人口の維持・集積に向けた取組が必要となっています。また、法定区域を設定していない上下町では、人口減少が進み、平成 12 年から令和 2 年にかけて 33.9% 減少しており、今後も人口の維持・集積に向けた取組が必要となっています。

また、防災に着目すると、平成 30 年 7 月豪雨では府中市全域に甚大な被害が発生するとともに、生活中心街や基本市街地が浸水想定区域に含まれることに加え、土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域が広く指定されることから、防災・減災に向けた取組の他、ハード面の対策だけではなく、災害発生時の情報提供の充実や自主防災組織等による地域防災力の強化等、住民の避難行動の強化に向けたソフト面での対策も必要となっています。

(3) 目的

今回の計画改定では、以下の内容を踏まえた改定を行うことを目的としました。

- 府中市立地適正化計画(H29.3)の策定後の評価・検証結果を踏まえた計画の見直し
- 総合計画、都市計画マスターplan、関連計画が相次いで更新・策定されており、本計画もこれらと整合を図るため
- 国勢調査や都市計画基礎調査、各種ハザードエリア等を用いた分析・評価、本市の災害リスクを踏まえた、各誘導区域や誘導施策等の見直し及び防災指針の追加

コンパクトなまちづくりに関わるこれまでの主な取組

主な取組	概要	事業
平成 14(2002)年 都市計画審議会答申 「府中市の新たなまちづくりのために」	・高度成長期に定められ時代に合わなくなっていた既存の拡大型の都市計画から、メリハリある整備による集約型の都市計画への転換を提言	
平成 15(2003)年 都市計画マスターplan (第 1 回見直し)	・平成 14 年の答申を受け、拡大型の都市計画を見直し ・都市の骨格軸・拠点の優先的整備、都市計画道路の変更・廃止を位置付け	
平成 20(2008)年 都市計画審議会答申 「これから的人口減少時代に対応し次の世代も活力に溢れたまちであるために」	・本格的な人口減少・少子高齢化社会の到来を受け、縮小を前提とした集約型都市構造の構築を提言	都市再生整備計画（第 1 期） 平成 16～20 年度 中心市街地活性化基本 計画（第 1 期）事業 平成 19～23 年度
平成 26(2014)年 都市計画マスターplan (第 2 回見直し)	・平成 20 年の答申を受け、対応未着手であった「拡散した非効率な市街地」、「住・工・農が混在する無秩序な市街地」といった土地利用の課題に言及 ・現在の居住地の広がりを前提とした「中心市街地と集落市街地がつながり、周辺の都市とも結びつくネットワーク型のコンパクトシティ」を位置付け	都市再生整備計画（第 2 期） 平成 25～29 年度 中心市街地活性化基本 計画（第 2 期）事業 平成 25～29 年度
平成 29(2017)年 立地適正化計画	・人口減少と少子高齢化に対応し、公共交通が便利なエリアへ居住や医療・商業などの機能を集約することで、車に依存しない「コンパクト+ネットワーク」型の持続可能な都市づくりを推進	
令和 5(2023)年 都市計画マスターplan (第 3 回見直し)	・府中駅を中心とした市街地を拠点として位置づけ、生活利便施設の集積と公共公益施設の集約的な立地を推進 ・上下町中心部を生活拠点として位置づけ、生活利便施設の集積・維持を推進	都市再生整備計画（第 3 期） 令和 3～7 年度
令和 6(2024)年 地域公共交通計画	・鉄道や路線バスなど個別の移動手段について、個々の移動手段として捉えるのではなく、市内を運行する公共交通として一体的に捉え、最適で持続可能な運行を推進	

1-3.本計画の位置づけ

本計画は、都市全体の観点から、居住機能や商業・医療等の都市機能の立地、公共交通の充実等に関する包括的なマスター・プランとして策定する計画であり、都市再生特別措置法第82条に基づき、都市計画マスター・プランの一部とみなされます。(都市計画運用指針より)

このほか、地方創生に係る総合戦略や人口ビジョン、都市計画以外の分野別の計画とも整合した計画とする必要があります。

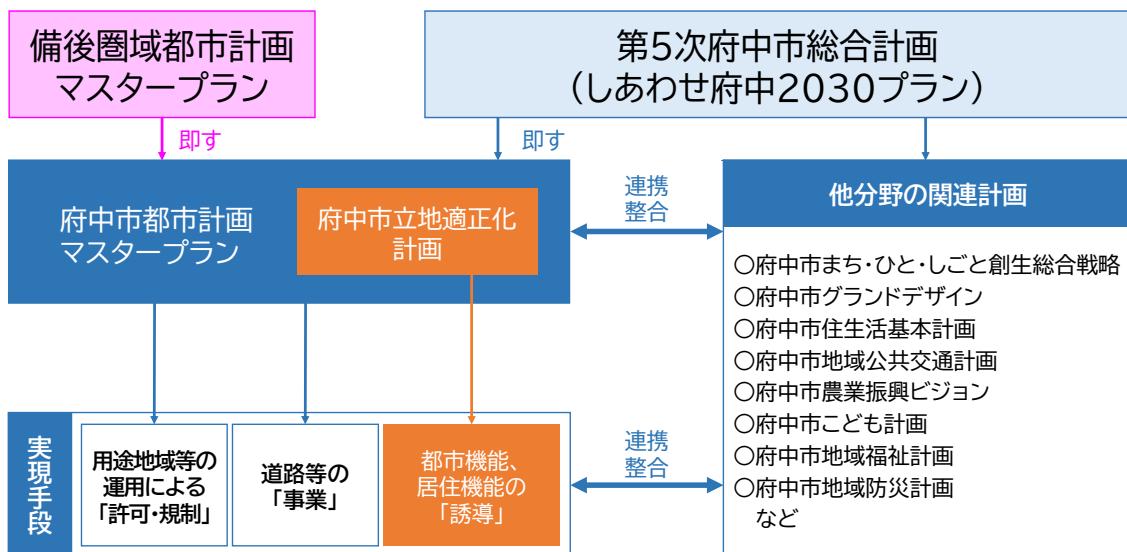


図 1-4 府中市における計画の位置づけ

1-4.計画区域

立地適正化計画は、都市計画区域内について定めることができる制度となっています(都市再生特別措置法第81条第1項)。

そこで、本市では、市の拠点的な都市機能の集約を進めてきた備後圏都市計画区域及び市北部の拠点である上下都市計画区域について、まちの将来像(誘導方針)、立地を促進していく都市機能やその立地場所(都市機能誘導区域、居住誘導区域)を定めることとします。

ただし、まちの将来像(誘導方針)については、都市全体を見渡す観点から市域全域を対象に定めます。

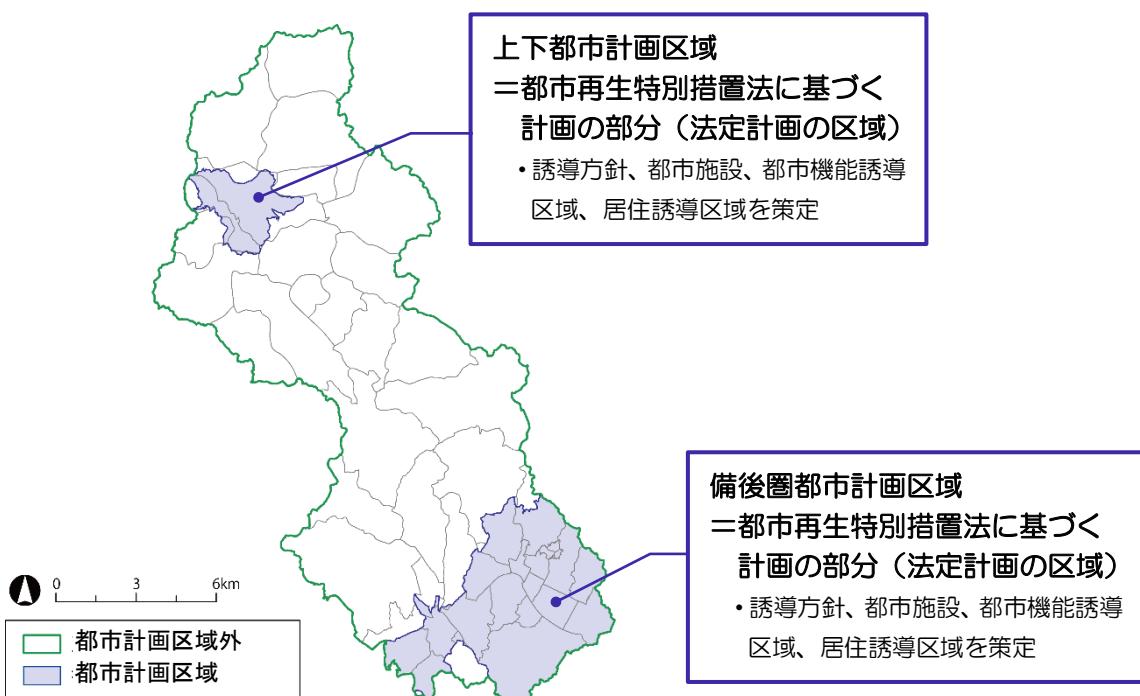


図 1-5 計画区域図

1-5.目標年次・計画の見直し

都市計画マスタープランで掲げたネットワーク型コンパクトシティの実現のため、都市計画マスター プランと同目標年次を本計画の目標年次として設定する。

また、概ね5年ごとに行う評価・検証を行い、必要に応じて計画を見直すこととします。

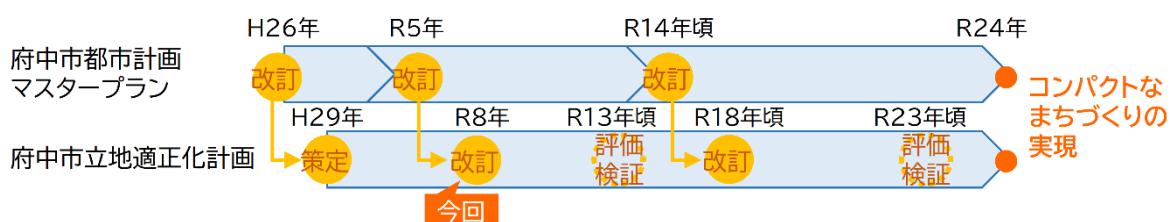


図 1-6 都市計画マスタープランと整合した見直しイメージ